

Zur Zukunft der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland

Streeck, Wolfgang

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Streeck, W. (2008). Zur Zukunft der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland. In *Perspektiven der Mitbestimmung in Deutschland: Wissenschaftliche Round-Table-Jahrestagung 24. Oktober 2007 in Berlin* (S. 166-178). Köln: Dt. Inst.-Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195180>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wolfgang Streeck

Zur Zukunft der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland

In den siebziger Jahren, als die Mitbestimmung auf Unternehmensebene ihre heutige Form erhielt, ging es um eine angemessene Beteiligung des „Faktors Arbeit“ an der Unternehmensführung. Im Hintergrund stand die Suche nach einer zeitgemäßen Form dessen, was damals „industrielle Demokratie“ genannt wurde. Sie wurde vom Gesetzgeber nahezu einstimmig und später vom Bundesverfassungsgericht in einem Grundsatzurteil im Sinne der bis heute gültigen Subparität von Anteilseigner- und Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat beantwortet. Seitdem ist eine starke, zugleich aber stets majorisierbare Repräsentanz der Arbeitnehmer in den Entscheidungsorganen großer deutscher Kapitalgesellschaften ein fester Bestandteil der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Das heißt nicht, dass die Gegner der Unternehmensmitbestimmung sich mit ihr abgefunden hätten – und zwar obwohl, wie erst kürzlich erneut dargelegt wurde (Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung, 2006), die empirische Forschung keine Hinweise darauf gefunden hat, dass die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen unter der Mitbestimmung gelitten hätten. Allerdings richtet sich die Kritik der Mitbestimmung heute zumindest oberflächlich nicht mehr in erster Linie darauf, dass sie den Arbeitnehmern zu viel Einfluss einräume. Vielmehr wird ihr vorgeworfen, dass sie gute Unternehmensführung unmöglich mache, indem sie die Anteilseigner daran hindere, das Management zu ihrem und nur ihrem ausführenden Organ zu machen. Gegenstand der Auseinandersetzung ist also – ich betone: vordergründig – nicht mehr die Balance zwischen Arbeit und Kapital, sondern das Verhältnis zwischen den Kapitalgebern und denen, die in ihrem Auftrag das Unternehmen leiten. Dementsprechend ist die Theorie, in deren Begriffen gestritten wird, nicht mehr die der „industriellen Demokratie“ – das Thema scheint mit dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts von 1978 erledigt –, sondern diejenige der „Corporate Governance“.

Wie schon ihr Name erraten lässt, stammt die Theorie der Corporate Governance aus den Vereinigten Staaten. Sie behandelt die Frage, wie die Führung eines Unternehmens organisiert sein muss, damit das Unternehmen den größtmöglichen Erfolg hat. Ihrem Status nach ist sie nicht empirisch-analytisch, sondern deduktiv-präskriptiv – sie findet nicht heraus, wie die Welt ist, sondern sie sagt, wie sie sein sollte. Dabei ist sie, wie so vieles, was unsere amerikanischen Kollegen für den Export produzieren, zutiefst ethnozentrisch: Sie unterstellt, dass die ganze Welt so funktioniert oder funktionieren sollte wie die USA. Arbeitnehmer kommen in der Theorie der „guten Unternehmensführung“ deshalb nicht vor: Sie werden nach Bedarf geheuert und gefeuert, und mehr als das, was in ihrem Vertrag steht, erwarten weder sie von ihrem Arbeitgeber noch der Arbeitgeber von ihnen. Anteilseigner dagegen kommen vor, und zwar, wie in den USA üblich, in großer Zahl: Wer in Amerika 5 Prozent hält, ist meist schon bei weitem der größte. Die Frage, mit der die Theorie sich hier befasst, ist denn auch die klassische Frage des Minderheitsaktionärs einer amerikanischen Aktiengesellschaft: Wie kann ich sicher sein, dass das Management mein Geld in meinem und nicht in seinem Sinne verwendet? Wie kann ich zusammen mit den vielen anderen Kleinaktionären als „Prinzipal“ meinen Willen gegenüber meinem „Agenten“ – dem Management – durchsetzen, der mir und uns an Organisations- und Handlungsfähigkeit weit überlegen ist?

Nun könnte man einwenden: Schön und gut, aber wenn ich kein amerikanischer Kleinaktionär bin, was geht mich das an? Sollte ökonomische Theorie nicht vom Wohlstand der Nationen handeln statt vom Wohlstand des Kleinaktionärs? Hierauf antwortet die Theorie der Corporate Governance, indem sie das Interesse des Kleinaktionärs zum Interesse aller, einschließlich der staatlichen Wirtschaftspolitik, erklärt. Das gelingt ihr, indem sie unterstellt, dass ein Unternehmen seine Effizienzreserven nur dann voll ausschöpfen wird, wenn es in jeder Hinsicht nach den Weisungen derer geführt wird, denen aufgrund ihres Eigentumsrechts das Residualeinkommen, „das, was übrig bleibt“, also der Gewinn zufällt: Nur sie, so die Theorie, haben ein direktes Interesse an maximaler Effizienz. Da maximale Effizienz im Einsatz knapper Ressourcen aber letztlich im Interesse aller, einschließlich der zu diesem Zweck womöglich zu entlassenden Arbeitnehmer liegt, muss es Pflicht und Ziel der staatlichen Politik sein, das Unternehmensrecht so zu gestalten, dass die Anteilseigner ihre „Agenten“,

also das Management, vollständig kontrollieren und verhindern können, dass diese sich mit einem gewohnheitsmäßigen Normalprofit begnügen, das Geld der Aktionäre zur Erhaltung von Arbeitsplätzen verwenden, sich unverdientes Einkommen bewilligen, protzige Firmenflugzeuge anschaffen und so weiter. Die Mittel dafür reichen von detaillierten Transparenzvorschriften über „anreizkompatible“ Bezahlung bis hin zu einem offenen und aktiven Markt für feindliche Übernahmen, der faule oder unfähige Manager, die das Vertrauen ihrer „Prinzipale“ nicht verdienen, mit dem Verlust ihrer Stellung bedroht.

Allerdings muss aus empirischer Sicht die Annahme, dass ein Unternehmen umso besser funktioniert, je unbegrenzter seine Aktionäre ihren Willen durchsetzen können, durchaus heroisch erscheinen. Sollte es zum Beispiel tatsächlich unerheblich sein, was die Arbeitnehmer von den Entscheidungen der Eigentümer oder des Vorstands halten und ob sie glauben, sich auf die Fairness ihres Arbeitgebers verlassen zu können? Hier scheint die „typisch amerikanische“ Vermutung durch, dass man alles, was man von seiner Belegschaft braucht, vertraglich festlegen kann. Erfolgreiche deutsche Unternehmen wissen dagegen, wie sehr es auf den guten Willen, die Loyalität und das Vertrauen der Beschäftigten ankommt: also auf immaterielle Beiträge, die sich gerade nicht erzwingen lassen. Zumindest in Deutschland hat es sich historisch so ergeben, dass als Gegenleistung für derartige Beiträge eine wirksame Beteiligung der Belegschaft an wichtigen sie betreffenden Entscheidungen erwartet wird – oder doch jedenfalls nicht ihre Beschneidung.

Des Weiteren gilt, dass Kleinaktionäre geradezu definitionsgemäß verstreut, schlecht informiert und wenig aktionsfähig sind. Selbst Ökonomen – hochtrainierte empirische Hungerkünstler auf dem Nagelbrett kontrafaktischer Annahmen – können die Frage nicht immer ganz unterdrücken, wie denn eine meist unüberschaubare Anzahl von Kleinaktionären einen einheitlichen vernünftigen Willen bilden und diesen anschließend gegenüber ihrem Agenten, dem Vorstand, durchsetzen soll. Freilich: Statt in sich zu gehen und empirisch zu untersuchen, welche Unternehmen denn nun tatsächlich die erfolgreichsten sind, greift die Theorie zum Strohalm einer weiteren, noch heroischeren Annahme: Dass es nämlich der Kapitalmarkt schon richten wird, der mit seinen Analysten, Ratingagenturen, dem Wall Street Journal und so weiter die Öffentlichkeit bilden soll, in der sich Groß- und Kleinanleger auf eine gemeinsame Position verständigen und diese dann gegenüber der Unternehmens-

leitung zur Geltung bringen können. Aus dieser Perspektive ist es in der Tat folgerichtig, dass heute das Kapitalmarktrecht zunehmend zum Bestandteil des Unternehmensrechts wird oder gar beginnt, an dessen Stelle zu treten.

Was hat das mit der deutschen Unternehmensmitbestimmung zu tun? Die neuere Kritik aus Sicht der Corporate-Governance-Theorie behauptet, dass die Mitbestimmung auf Unternehmensebene es den Anteilseignern schwer macht, das Management seiner Kontrolle zu unterwerfen; dies habe zur Folge, dass Unternehmen ihre Effizienzreserven nicht ausschöpfen, zum Nachteil ihrer Kapitalgeber und letztlich zum Nachteil aller. Zumindest führe Unternehmensmitbestimmung dazu, dass ausländische Investoren, die die deutsche Unternehmensverfassung nicht verstehen, davon abgehalten werden, in deutsche Firmen zu investieren, weil sie um ihren Einfluss auf das Management fürchten. Dadurch seien die Börsenkurse mitbestimmter deutscher Unternehmen niedriger, als sie sein könnten.

Ich möchte mich im Folgenden genauer mit der Behauptung auseinandersetzen, dass Mitbestimmung im Aufsichtsrat die wirtschaftlich angeblich so segensreiche Kontrolle der Anteilseigner über das Management beeinträchtigt und damit dem Wohl des Unternehmens schadet. Drei Vermutungen zur Art dieses Zusammenhangs sind im Umlauf, die ich kurz als Solidarisierungs-, Korruptions- und Koalitionsthese bezeichnen will.

1. Die Solidarisierungsthese besagt, dass Mitbestimmung im Aufsichtsrat die Vertreter der Anteilseigner dazu zwingt, darauf zu verzichten, dem Vorstand notfalls die Leviten zu lesen. Schließlich könne man die eigenen Leute nicht vor ihren Untergebenen bloßstellen. Das Argument erinnert an einen Ehrenkodex adliger oder großbürgerlicher Familien, der es verbietet, Familienstreitigkeiten vor den Dienstboten auszutragen. Es unterstellt, dass Anteilseigner und Vorstandsmitglieder gemeinsam Mitglieder eines Clubs sind, dem die Arbeitnehmer nicht angehören. Dieselbe Vorstellung unterliegt der Klage, vorgebracht von einem prominenten Sprecher der Arbeitgeber bei einer Veranstaltung zur Kritik der Mitbestimmung, die Anwesenheit von Arbeitnehmern im Aufsichtsrat verhindere das Aufkommen einer richtigen „Boardroom-Atmosphäre“.

Nun weiß man, dass beim Geld die Freundschaft aufhört, und ganz besonders müsste dies wohl bei denen gelten, die aus dem Halten von Unternehmensanteilen ihren Lebensunterhalt bestreiten. Wenn also bloße Standessoli-

darität ausreicht, um die „Prinzipale“ daran zu hindern, ihre „Agenten“ zur Rechenschaft zu ziehen, kann es mit den Interessenunterschieden zwischen beiden nicht sehr weit her sein. Im Übrigen ist die Solidarisierungstheorie völlig ungeeignet, die offizielle Forderung von BDI und BDA nach Rückführung der subparitätischen auf eine Drittelbeteiligung zu begründen: Der unterstellte ständische Solidarisierungszwang müsste gute Corporate Governance ja schon dann unmöglich machen, wenn sich auch nur ein einziger Arbeitnehmervertreter im Raum befände.

2. Was die **Korruptionsthese** angeht, so behauptet sie eine allgemeine opportunistische Verbiegung deutscher Manager als Folge der Mitsprache von Arbeitnehmervertretern bei ihrer Ernennung und Beförderung. Nur der schaffe es bis ganz oben, der sich bei Arbeitnehmern und Gewerkschaften anbiedere und bei hinreichend starkem Druck bereit sei, auf harte, aber im Interesse des Unternehmens nötige Maßnahmen zu verzichten. Dies gelte ungeachtet des auch bei der Ernennung des Vorstands geltenden Letztentscheidungsrechts der Anteilseignerseite. Angst vor Karriereschäden hindere deutsche Vorstände auch daran, bei wissenschaftlichen Befragungen oder in der Öffentlichkeit die ihnen wohlbekannten wirtschaftlichen Nachteile der Unternehmensmitbestimmung zu bezeugen, deshalb seien die positiven Aussagen von führenden Wirtschaftsvertretern zur Mitbestimmung nicht ernst zu nehmen. Damit die Vorstände wieder mit Personen besetzt werden könnten, die die Wahrheit sagen, auch wenn sie unbequem ist, und die bereit sind, auch gegen Widerstand entschlossen im Interesse des Unternehmens zu handeln, müsse die Unternehmensmitbestimmung, mindestens aber die Mitwirkung der Arbeitnehmervertreter an der Auswahl der Vorstandsmitglieder, abgeschafft werden.

Interessant ist an dieser Argumentation, dass sie vor allem von jemandem vorgebracht wurde und wird, der es selbst zum Mitglied des Vorstands eines der größten und zugleich am stärksten mitbestimmten deutschen Unternehmen gebracht hatte (Gentz, 2006). Sollte es im Sumpf des allgemeinen Opportunismus vielleicht doch mindestens eine Ausnahme gegeben haben?¹ Ebenfalls bemerkenswert erscheint, dass die These von der Korrumpierung des deutschen Managements durch die Mitbestimmung im Namen des BDI vorge-

¹ Dass es Aussagen gibt, die nur dann wahr sein können, wenn sie falsch sind, und falsch sein müssen, wenn sie wahr sein sollen, wussten schon die alten Griechen. Siehe die endlose philosophische Diskussion über den Kreter, der behauptet haben soll, dass alle Kreter (immer) lügen („Paradoxon des Epimenides“).

tragen werden konnte, in dem alle Vorstände großer deutscher Unternehmen vertreten sind. Von Protesten gegen die Fundamentalkritik ihres Verbandes an ihrer Berufsauffassung ist nichts bekannt geworden. Aber vielleicht hatten die Vorstände ja Besseres zu tun, als sich mit der Kampagne ihres Verbandes gegen die Mitbestimmung zu befassen; dafür gibt es Anzeichen.² Jedenfalls sind die harten Sanierungsmaßnahmen in vielen deutschen Unternehmen während der neunziger Jahre mit dem verheerenden Bild, das die Anhänger der Korruptionsthese von den deutschen Unternehmensvorständen zeichnen, völlig unvereinbar.

3. Realistischer als die Solidarisierungs- und die Korruptionsthese erscheint die **Koalitionstheorie**. Sie geht davon aus, dass die Unternehmensmitbestimmung dem Vorstand die Möglichkeit gibt, vor den Sitzungen des Aufsichtsrats mit den Vertretern der Belegschaft Absprachen zu treffen, mit denen er dann die Vertreter des Kapitals vor vollendete Tatsachen stellen kann. Dafür, dass dies möglich sei, sprächen die laufenden Arbeitskontakte des Vorstands mit dem Betriebsrat, dessen Vorsitzender meist Mitglied des Aufsichtsrats ist, sowie die häufige Teilnahme von Vorstandsvertretern an den Vorbesprechungen der Arbeitnehmerseite.

Die Frage ist, wie eine derartige Praxis, wenn es sie denn gäbe, zu beurteilen wäre. Die Vorgespräche des Vorstands mit der Arbeitnehmerseite sind gewiss nicht die einzigen Vorgespräche, die ein Unternehmensvorstand im Vorfeld einer Aufsichtsratssitzung führt. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die bedenkenlose Ausdünnung der Kataloge zustimmungsbedürftiger Geschäfte nach Verabschiedung des Mitbestimmungsgesetzes von 1976, die ohne die Gewissheit zahlreicher Anteilseigner undenkbar gewesen wäre, dass sie das, was ihnen am Herzen liegt, jederzeit auch außerhalb von Sitzungen mit dem Vorstand besprechen könnten (Ulmer, 1980; Pistor, 1999). Im Kern lief der Vorgang auf eine bemerkenswerte Ermächtigung der „Agenten“ in den Unternehmensleitungen durch freiwillige Selbstentmachtung ihrer „Prinzipale“ hinaus, bei der von Misstrauen wegen möglicher Eigenmächtigkeiten nichts zu erkennen war. Insbesondere war von der angeblichen Gefahr, dass Mitbestim-

² Siehe die extrem niedrige Beteiligung an der Umfrage von BDI und BDA zur Unternehmensmitbestimmung im Zusammenhang mit den Beratungen der Mitbestimmungskommission von 2005–2006 (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006; ausführlicher Stettes, 2007); Einzelheiten im Bericht der Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (2006, 16).

nung zu einer Verschwörung von Management und Belegschaft gegen die Aktionäre führen könnte, jedenfalls damals auch nicht andeutungsweise die Rede. Noch so intensive Kontakte der Belegschaftsvertreter mit dem Vorstand können im Übrigen die Tatsache nicht aus der Welt schaffen, dass die Seite der Kapitaleigner sich mit der Zweitstimme des Vorsitzenden letzten Endes immer durchsetzen kann – eine Asymmetrie, die vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollt war und derentwegen die Gewerkschaften das Gesetz von 1976 auf das Heftigste bekämpft haben.

Dass der Vorstand den Arbeitnehmervertretern vor wichtigen Entscheidungen genau zuhört und das, was ihm einleuchtet, in seine Vorschläge an den Aufsichtsrat aufnimmt, war übrigens genau so vom Gesetzgeber beabsichtigt. Dabei ging dieser nicht nur davon aus, dass auch die Arbeitnehmer und ihre Vertreter über wichtiges Wissen verfügen, das dem Unternehmen nützt, den anderen an ihm beteiligten Parteien aber nicht ohne weiteres zu Gebote steht. Darüber hinaus unterstellte und unterstellt das deutsche Unternehmensrecht, dass es nicht nur ein einziges legitimes Interesse an einem großen Unternehmen gibt, sondern mehrere, die grundsätzlich alle erwarten dürfen, wirksam vertreten und sachgerecht gehört zu werden (Interessenpluralismus statt Interessenmonismus). Eine Abstimmung zwischen Vorstand und Arbeitnehmervertretern, die das Prinzipal-Agent-Verhältnis von Anteilseignern und Vorstand modifiziert, indem es auch andere Gesichtspunkte als die der Aktionäre zur Geltung kommen lässt, ist deshalb für das deutsche Unternehmensrecht kein Unglück, sondern im Gegenteil im Sinne eines fairen Interessenausgleichs gewollt, auch weil ohne diesen die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern und damit der Erfolg des Unternehmens am Markt Schaden nehmen könnte (Fairness als Bedingung für Effizienz).

Hintergrund des Vorwurfs an die Unternehmensmitbestimmung, sie führe zur Herrschaft des Managements über die Anteilseigner, ist wie gesagt die Forderung nach uneingeschränkter Herrschaft der Anteilseigner über das Management. Diese aber wäre nur um den Preis eines Bruchs mit der deutschen Tradition sowohl eines interessenpluralistischen Unternehmenskonzepts als auch der Anerkennung eines vom Interesse der Eigentümer unterscheidbaren Unternehmensinteresses zu haben. Der Vorzug der deutschen Unternehmens-*theorie* lag und liegt in diesem Zusammenhang darin, dass sie dem Charakter des Unternehmens als einer auf Dauer gestellten Organisation Rechnung trägt

und das Unternehmen als „Going Concern“ von den wechselnden Interessen der an ihm Beteiligten zu unterscheiden vermag.

In der Tat wurde ja, übrigens auch in der angelsächsischen Welt, die Kapitalgesellschaft nicht zuletzt deshalb mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet, damit die in ihr gebündelten Kapitalien auch dann gebündelt bleiben konnten, wenn der eine oder andere ihrer Eigentümer sich, aus welchen Gründen auch immer, aus ihr verabschieden wollte: Statt sein Geld zurückverlangen zu können, muss er Anteile, wenn er sie loswerden will, am Markt verkaufen (Blair, 2003). Schon hier wird der Einwirkung der Anteilseigner auf das Unternehmen Grenzen gesetzt und wird das Management als Verwalter des vereinigten und verselbstständigten Unternehmenskapitals vom Befehlsempfänger der Teilhaber zum bevollmächtigten Vertreter einer von diesen grundsätzlich unabhängigen, eigenständigen Rechtsperson. Dabei kommt ihm die Aufgabe zu, zwischen den verschiedenen Gruppen innerhalb und außerhalb des Unternehmens mit legitimen Interessen an diesem so zu vermitteln, dass eine erfolgsversprechende gemeinsame Unternehmensstrategie zustande kommt. Dies erfordert Handlungsspielraum und Handlungsmacht, deren Nutzung dann wiederum der Kontrolle durch die anderen am Unternehmen beteiligten Parteien unterworfen werden muss.

Umso erstaunlicher ist es dann, wenn ausgerechnet Unternehmensvorstände im Namen uneingeschränkter Aktionärsherrschaft gegen die Unternehmensmitbestimmung Stellung beziehen. Gerade sie wissen ja am besten, wie wenig ein atomistischer Kapitalmarkt geeignet ist, einer Unternehmensleitung strategische Instruktionen zu erteilen. Zwangsläufig drängt sich der Verdacht auf, dass genau das der Grund für die Begeisterung des einen oder anderen Vorstands für kapitalmarktorientierte Corporate Governance sein könnte: In der Praxis verkleinert diese den kontrollfreien Handlungsspielraum des Managements nämlich nicht, sondern sie vergrößert ihn, und natürlich umso mehr, wenn gleichzeitig die Mitbestimmung der Arbeitnehmer entfällt. Allerdings wissen erfahrene Unternehmensführer auch, dass eine Herrschaft beziehungsweise Nichtherrschaft der Shareholder oder gar Sharetrader sich leicht zur Herrschaft von Ratingagenturen und Analysten unterschiedlichster Provenienz und Kompetenz auswachsen kann. Man kann nur darüber spekulieren, wie und warum jemand glauben könnte, dass diese besser als der Vorstand und die Belegschaft beurteilen können, was für ein Unternehmen gut ist.

Im Übrigen gilt, dass in den Vereinigten Staaten, wo es bekanntlich keine Mitbestimmung, dafür aber umso mehr Shareholder-Value gibt, die Herrschaft des Managements nicht weniger und sehr wahrscheinlich sogar stärker ausgeprägt ist als in Deutschland. Dies zeigt sich unter anderem an den dort üblichen, jedes europäische Maß noch immer weit übersteigenden Vergütungspaketen, Spesenprivilegien und Abfindungsregelungen. Man denke auch an Managementkandale in großen amerikanischen Publikumsgesellschaften, die regelmäßig zu neuen Reformgesetzen und Aufsichtsmaßnahmen Anlass geben, die anschließend ebenso regelmäßig umgangen und durchlöchert werden. Als Folge findet sich im amerikanischen Kapitalmarktrecht ein Ausmaß an staatlichen Eingriffen, über das europäische Unternehmen, die es nach Amerika verschlägt, immer wieder nur staunen können. Anscheinend waren es übrigens nicht zuletzt die ausufernden bürokratischen Aufsichtsmaßnahmen, die dazu geführt haben, dass immer mehr Unternehmen von Private-Equity-Gesellschaften aufgekauft und der Börsenaufsicht entzogen wurden. Interessanterweise scheinen diese Unternehmen trotz eines angeblich unbarmherzigen freien Kapitalmarktes über erhebliche Effizienzreserven zu verfügen, die anscheinend nur mobilisiert werden können, wenn das Eigentum in einer Hand konzentriert ist und das Unternehmen nicht mehr den Berichtspflichten nach dem amerikanischen Kapitalmarktrecht unterliegt – auch dies ein Grund, an der Wirksamkeit eines atomistischen Kapitalmarktes als Quelle „guter Unternehmensführung“ zu zweifeln.

Eine Schwächung der Mitbestimmung in Deutschland, so behaupte ich, würde nicht die Aktionäre gegen das Management stärken, sondern lediglich das Management gegen die Belegschaft. Deutsche Unternehmensleitungen haben in den neunziger Jahren gelernt, wie angenehm es sein kann, allein von einem freien Kapitalmarkt kontrolliert zu werden. Ein Abbau der Mitbestimmung würde zeitlich zusammenfallen mit dem historischen Rückzug der Banken aus der Unternehmenskontrolle, einer zunehmenden Streuung des Aktienkapitals und dem Ausscheiden der Großunternehmen aus den Verflechtungszusammenhängen der Deutschland AG. Alle diese Entwicklungen haben die Stellung der Unternehmensleitungen gestärkt, abzulesen an der explosiven Entwicklung ihrer Vergütungen in den neunziger Jahren, die sich den angeblichen Prinzipien des Shareholder-Value zum Trotz ungeachtet sinkender Börsenkurse vollzog. Besonders ausgeprägt war der Anstieg der Vorstands-

vergütungen übrigens in Unternehmen, aus deren Aufsichtsräten sich die Banken zurückgezogen hatten, deren Aufsichtsratsvorsitzender ein früheres Vorstandsmitglied war und in denen die Mitbestimmung über vergleichsweise geringen Einfluss verfügte.

Das Interesse eines Unternehmens, so meine Hauptthese, deckt sich weder mit dem der Anteilseigner noch mit dem des Managements und natürlich auch nicht mit dem seiner Arbeitnehmer. Die deutsche Unternehmensverfassung trägt dem Rechnung, indem sie im Unternehmen ein Kräfterdreieck zusammen mit einem Verfahrensregime institutionalisiert, in und mit dem die verschiedenen Teilinteressen am Unternehmen zu einem gemeinsamen Interesse des Unternehmens zusammengeführt werden können. Dabei wird davon ausgegangen, dass die richtige Balance zwischen den Teilinteressen niemals ein für alle Mal feststeht, sondern in Auseinandersetzung mit einer sich ändernden Umwelt immer wieder neu gefunden werden muss: Auch und gerade in der Wirtschaft gibt es keine ewigen Wahrheiten. Zeitlich begrenzte Wahrheiten können jedoch aus dem Umstand gewonnen werden, dass jede der drei an der Leitung deutscher Großunternehmen beteiligten Parteien mit jeder der beiden anderen sowohl gemeinsame als auch unterschiedliche Interessen hat. Management und Anteilseigner stehen im Verteilungskonflikt mit der Belegschaft auf derselben Seite. Management und Belegschaft teilen normalerweise ein Interesse an einer weitgehenden Reinvestition der Gewinne im Unternehmen mit Blick auf den langfristigen Bestand desselben; dabei können sie in Widerspruch mit den Ausschüttungsinteressen der Kapitaleigner geraten. Kapitaleignern und Arbeitnehmervertretern schließlich, das haben die Auseinandersetzungen um die Shareholder-Value-Philosophie in den neunziger Jahren gezeigt, ist an einer möglichst transparenten Rechnungslegung und insgesamt einer wirksamen Kontrolle des Managements gelegen, während Letzteres es oft vorzieht, die beiden anderen Parteien über den tatsächlichen Zustand des Unternehmens im Dunkeln zu lassen.

Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene schafft die Möglichkeit, in wechselnden Koalitionen und Kompromissen alle koalitionsfähigen Interessen am Unternehmen gleichzeitig oder doch nacheinander zur Geltung kommen zu lassen. Dabei werden auch Fehler gemacht, und manchmal geht es sogar korrupt zu. Aber niemand kann ernstlich glauben, dass es unter der deutschen Unternehmensverfassung mehr Fehler und mehr Korruption gibt als anderswo,

einschließlich des gelobten Landes der Corporate Governance, der Vereinigten Staaten. Anders wären die Erfolge der deutschen Wirtschaft an den Export- und Kapitalmärkten nicht zu erklären. Es gibt keine ideale Unternehmensverfassung, so wie es keine ideale politische Verfassung gibt. Vieles spricht dafür, dass die deutsche Mitbestimmung auf Unternehmensebene zu einer etwas anderen Wirtschaftsweise führt als in anderen Ländern: einer, die mehr auf Langfristigkeit und kontinuierliche Entwicklung – oder wie man heute sagt: auf Nachhaltigkeit – gerichtet ist. Nicht jeder wird in Unternehmen dieser Art investieren wollen, vor allem dann nicht, wenn es ihm um hohe kurzfristige Gewinne auf Kosten der Unternehmenssubstanz geht. Aber es kann nicht zweifelhaft sein, dass es selbst in der Welt der institutionellen Anleger – der Pensionsfonds etwa oder gar der Private-Equity-Gesellschaften – genügend Investoren gibt, die es attraktiv finden, ihr Kapital Unternehmen zur Verfügung zu stellen, die nach mitbestimmter deutscher Art wirtschaften. Oder glaubt jemand, dass ausgerechnet Blackstone aus Versehen in eines der mitbestimmtesten Unternehmen überhaupt, die Deutsche Telekom, investiert hat?

So könnte also die Zukunft der deutschen Unternehmensmitbestimmung und der Unternehmen, die ihr unterliegen, eine rosige sein – wäre da nicht der Liberalisierungs-Dogmatismus der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs. Ich möchte nicht darüber spekulieren, was beispielsweise die Europäische Kommission dazu bewogen hat, das VW-Gesetz im Namen des freien Kapitalverkehrs für rechtswidrig erklären zu lassen und so den Familien Porsche und Piëch den Weg zur Übernahme des größten europäischen Automobilproduzenten freizumachen. Der deutschen Bundesregierung ist es mit beträchtlichen Anstrengungen über Jahrzehnte hinweg gelungen, die rechtliche Ausgestaltung der Europäischen Aktiengesellschaft so zu beeinflussen, dass eine unmittelbare Gefahr für die in Deutschland bewährte Mitbestimmung auf Unternehmensebene von ihr nicht ausgeht. Nun aber scheint es so zu sein, als hätte der Europäische Gerichtshof nichts Besseres zu tun als deutschen Unternehmensleitungen, die sich nicht länger von ihren Belegschaften auf die Finger sehen lassen wollen, ein breites Tor in andere europäische Unternehmensverfassungen zu öffnen, in denen Arbeitnehmer eine geringere oder gar keine Rolle spielen.

Wieso eigentlich sollen die europäische Integration und der freie Kapitalverkehr in Europa davon abhängen, dass das Gewicht der Arbeitnehmer im

Entscheidungsprozess deutscher Großunternehmen verringert wird? Könnte es sein, dass hier eine der besonderen Stärken der deutschen Wirtschaftsordnung – die hohe Bereitschaft zur Kooperation vonseiten eingespielter Stammbegleitschaften, die sich mit „ihrem“ Unternehmen identifizieren, weil sie sich in ihm anerkannt und vertreten fühlen –, dass diese besondere Stärke im Wettbewerb dem einen oder anderen ein Dorn im Auge ist? Vielleicht ist es zu viel erwartet, dass deutsche Unternehmensleitungen und die Anteilseigner deutscher Großunternehmen das zweifelhafte europäische Geschenk verbesserter Fluchtmöglichkeiten aus der deutschen Unternehmensmitbestimmung ausschlagen – auch weil es ja immer gut ist, die Exit-Option in der Hinterhand zu haben, selbst wenn man sie nicht nutzen will, aus Einsicht oder wegen der Gefahr kostspieliger Konflikte. In diesem und vielleicht in jedem Fall wäre die abschließende Frage politisch zu stellen: Wie tief soll ein Gericht, und sei es noch so europäisch, im Namen eines freien Kapitalverkehrs in die über Jahrzehnte gewachsene und bewährte Wirtschaftsverfassung eines souveränen Nationalstaates eingreifen und den Mehrheitswillen eines gewählten Parlaments außer Kraft setzen dürfen? Wo ist der Punkt erreicht, an dem die Freiheit des Marktes hinter der Freiheit der demokratischen Willensbildung zurückstehen muss?

Literatur

Blair, Margaret, 2003, Locking in Capital: What Corporate Law Achieved for Business Organizers in the Nineteenth Century, in: *UCLA Law Review*, Vol. 51, No. 2, S. 387–455

Gentz, Manfred, 2006, Mitbestimmung auf der Unternehmens- und Betriebsebene: Verzahnung oder Kumulation?, 46. Bitburger Gespräche, 12./13. Januar 2006

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2006, Unternehmensmitbestimmung: Schwieriger Abstimmungsprozess, Pressemitteilung, 8. November 2006, Köln

Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung, 2006, Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission: Mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer, Dezember 2006, Berlin

Pistor, Katharina, 1999, Codetermination in Germany: A Socio-Political Model with Governance Externalities, in: Blair, Margaret / Roe, Mark (Hrsg.), *Employees and Corporate Governance*, Washington, D. C., S. 163–193

Stettes, Oliver, 2007, Unternehmensmitbestimmung in Deutschland: Vorteil oder Ballast im Standortwettbewerb, Institute for Law and Finance, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Working Paper Series, No. 64, Frankfurt am Main

Ulmer, Peter, 1980, Die Anpassung der Satzungen mitbestimmter Aktiengesellschaften an das Mitbestimmungsgesetz 1976, Heidelberg

Podiumsdiskussion

Die Zukunft der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland

Moderation:

Michael Hüther

Teilnehmer:

Dietmar Hexel

Franz Jürgen Säcker

Wolfgang Streeck

Roland Wolf

Michael Hüther:

Ganz herzlichen Dank, Herr Streeck. Ja, meine Damen und Herren, ich glaube, wir haben zwei sehr unterschiedliche Aussagen, aber auch unterschiedliche Perspektiven zum Thema Unternehmensmitbestimmung gehört.

Herrn Säcker mit der klaren Formulierung, dass man Unternehmensmitbestimmung nicht bewerten kann, ohne die anderen Säulen, nämlich die Tarifautonomie und die Betriebsautonomie, mit zu berücksichtigen, und in dieser dreifachen Parität auch einen Steuerungszusammenhang für Unternehmen zu erkennen. Und von daher kann man durchaus ableiten, dass Veränderungsmöglichkeiten – Reformbedarf, Reformen am System – nicht zu einer Schwächung führen müssen. Vielmehr sollten hier eigentlich Effizienzsteigerungen der Steuerungsorgane das Ziel sein.

Herr Streeck stellte sehr viel stärker auf die Zusammenhänge Unternehmensmitbestimmung/Kapitalmarkt, Prinzipal-Agent-Problem ab, im Grunde mit der Aussage, dass wir (und das zeigt ja wohl auch die Empirie) keinerlei eindeutige Hinweise haben. Weiterhin wurde die Vielgestaltigkeit der Studienergebnisse betont, daraus leiteten Sie letztlich Ihre Aussage von dieser Kapitalmarkt-Diskussionssicht ab, dass es einen Veränderungsbedarf nicht gibt und dass Veränderungen über die europäische Schiene möglicherweise sogar kontraproduktiv sein könnten.